

Mastbreuk Harlingen – Mast in zicht, maar niet in beeld

Publicatiedatum: 26 juli 2017

In deze notitie geeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn oordeel over de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Mastbreuk Harlingen'. Eerst wordt kort ingegaan op de inhoud van het rapport. Vervolgens volgt voor iedere aanbeveling een samenvatting van de schriftelijke reactie op de aanbeveling en een conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling. De notitie sluit af met een oproep aan de partijen in de bruinevlootsector om het risico op houtrot in scheepsmasten in acht te nemen.

1. Over het rapport

Op 21 augustus 2016 kwamen drie passagiers van het historische zeilschip Amicitia om het leven door het onverwachts afbreken van de houten mast. Uit het onderzoek van de Onderzoeksraad kwam naar voren dat in een periode van vier jaar water in de houten mast was gedrongen. Het water kon de mast niet meer verlaten, waardoor een rottingsproces op gang kwam. De laatste twee jaar was de mast dusdanig doorgerot dat deze vrijwel al zijn sterkte had verloren. Op de bewuste dag brak de mast geheel doormidden.

De Raad heeft onderzocht hoe het kon gebeuren dat een houten mast in een periode van vier jaar ongemerkt kon inwateren en rotten, en concludeerde dat hier meerdere oorzaken aan ten grondslag lagen. Zo werd de mast niet periodiek gecontroleerd en ontbrak het zowel de schipper als het onderhoudspersoneel aan de noodzakelijke specifieke deskundigheid. Daarnaast vertrouwde de schipper op een mastcertificaat, waarop de keuringsinstantie ten onrechte een geldigheidsduur van 6 jaar had vermeld in plaats van de wettelijke termijn van 2,5 jaar. Ten slotte werden alle 329 mogelijke overgangsbepalingen (die kunnen gelden voor oude schepen) toegekend, zonder dat de keuringsinstantie zich een oordeel had gevormd of een dergelijke toekenning gevaar zou kunnen opleveren. De Raad concludeerde dat door de werkwijze van de keuringsinstantie een situatie van schijnveiligheid was gecreëerd.

2. Aanbevelingen

In het rapport doet de Onderzoeksraad vier aanbevelingen, gericht aan (1) de Vereniging voor Beroepschartervaart BBZ; (2) de geaccrediteerde keuringsinstanties; (3) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), en (4) de ministers van Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken. Alle partijen hebben op de aanbevelingen gereageerd. De volledige reacties van de adressanten zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad. Deze paragraaf bevat – voor elke gedane aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling. Onderstaand schema geeft een overzicht van de aanbevelingen en conclusies over de opvolging:

Thema	Aanbevelingen aan	Kern aanbeveling	Opvolging
Professionalisering	Vereniging voor Beroepschartervaart	1. Zorg voor professionele standaarden	■■■■■
Keuringen	Keuringsinstanties	2. Pas de wet correct toe.	■■■■□

Tweedelijns toezicht	Inspectie Leefomgeving en Transport	3. Beraad u over de invulling van het tweedelijns toezicht en maak de risico-afweging ten aanzien van de bruine vloot expliciet	■■■■□
Afstemming en rolverdeling	Ministers IenM en EZ	4. Zorg voor structurele afstemming tussen de Raad voor Accreditatie en de Inspectie Leefomgeving en Transport en beraad u gezamenlijk op de rolverdeling.	■■■■■

De Raad concludeert dat alle partijen aan de slag zijn gegaan met de opvolging van de aanbevelingen. Wel baart het de Raad zorgen dat er geen herinspecties hebben plaatsgevonden op houten masten die langer dan 2,5 jaar geleden zijn gekeurd. Het argument van de keuringsinstanties dat er geen (centrale) registratie bestaat van uitgevoerde keuringen en looptijden van certificaten, waardoor er geen zicht is op te herinspecteren masten, vindt de Raad weinig steekhoudend. Er mag immers vanuit gegaan worden dat keuringsinstanties een eigen administratie bijhouden van de door hen afgegeven certificaten. De Raad ziet dat er veel in gang is gezet, maar wijst hierbij nadrukkelijk op de verantwoordelijkheid van de partijen om de in de reactie beschreven plannen ook daadwerkelijk te implementeren.

Aanbeveling 1

Aanbeveling aan de Vereniging voor Beroepschartervaart (BBZ)

1. Zorg voor een professionele standaard die past bij de mate van commerciële uitbating van de bruine vlootsector. Geef daartoe ten minste uitvoering aan de volgende zaken:
 - a. Ontwikkel een platform voor het delen van kennis over historische schepen en onderhoud van specifieke onderdelen. Betrek hierbij schippers, mastenmakers, keurmeesters, scheepseigenaren, keuringsinstanties en andere relevante partijen zoals boekingskantoren.
 - b. Stel met behulp van dit kennisplatform branchenormen op die scheepseigenaren op praktische wijze ondersteunen bij het onderhouden van veiligheidskritische componenten van hun schip, en bevorder dat deze normen worden toegepast. Besteed in de branchenormen aandacht aan het herkennen van signalen van houtrot en aan een goede inspectiemethode.
 - c. Ontwikkel vanuit die branchenormen een praktisch toepasbaar meerjarenonderhoudsplan voor schepen waarin ten minste de veiligheidskritische componenten van het schip aan bod komen.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd.

Reactie Vereniging voor Beroepschartervaart (BBZ)

In zijn reactie geeft de Vereniging voor Beroepschartervaart (BBZ) aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad te onderschrijven. De BBZ gaat uitgebreid in op de verschillende deelaanbevelingen. Tevens is de eerste ontwikkelde branchenorm meegestuurd.

Ten aanzien van aanbeveling 1.a meldt de BBZ dat op 28 januari 2018 het Platform Veiligheid Chartervaart is opgericht, waarvan de BBZ voorzitter is. Het doel van het Platform is invulling te geven aan de aanbevelingen van de Onderzoeksraad in brede zin. Bij het Platform zijn de meest relevante partijen aangesloten, waaronder boekingskantoren, keurende instanties en de Enkhuizer Zeevaartschool. Deze kerngroep, die tweemaal per jaar bijeen komt, wordt afhankelijk van het te behandelen onderwerp aangevuld met externe experts en andere relevante partijen zoals verzekeraars en de ILT.

Ook met aanbeveling 1.b, het opstellen van branchenormen, is het Platform aan de slag gegaan. De eerste branchenorm voor inspectie en onderhoud van rondhouten is gereed. De ervaring die is opgedaan bij de ontwikkeling van deze norm zal gebruikt worden bij het opstellen van volgende branchenormen. Om het naleven van de normen te bevorderen, heeft de BBZ meerdere veiligheidswerkshops georganiseerd. Deze waren op het moment van schrijven van de reactie op de aanbeveling door ruim honderd schippers en bemanningsleden bezocht. De BBZ vermeldt dat het aantal workshops verder zal worden uitgebreid en dat opnamen van de workshops op de website zullen worden gepubliceerd. Voorts geeft de BBZ aan dat hij zijn kennis en branchenormen beschikbaar wil stellen aan het nog op te richten Kenniscentrum. Daarnaast heeft de BBZ samen met de Enkhuizer Zeevaartschool (EZS) gekeken naar de opleiding van bemanningen aan boord van zeilschepen. Hieruit is door de EZS een opleiding gericht op veiligheidskritische onderdelen ontwikkeld. Tot slot verspreidt de BBZ zijn kennis middels maandelijkse publicaties in een vakblad en door missiewerk, waarbij de BBZ schepen bezoekt en de branchenormen actief onder de aandacht brengt.

Ten slotte is het Platform ook met de opvolging van aanbeveling 1.c, het ontwikkelen van een praktisch toepasbaar meerjarenonderhoudsplan, aan de slag gegaan. De intentie is dit plan voor de start van het zeilseizoen in 2019 beschikbaar te hebben.

Conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad constateert dat BBZ serieus en voortvarend aan de slag is gegaan met alle deelaanbevelingen die vallen onder aanbeveling 1. De Raad concludeert dat de aanbevelingen 1.a en 1.b zijn opgevolgd; met het beschikbaar komen van het meerjarenonderhoudsplan zal ook aanbeveling 1.c zijn opgevolgd.

Aanbeveling 2

Aan de geaccrediteerde keuringsinstanties

2. Neem uw verantwoordelijkheid ten aanzien van het correct toepassen van de wet. Heb hierbij specifiek aandacht voor het hanteren van de juiste keuringstermijn en de toepassing van overgangsbepalingen. Geef daartoe ten minste uitvoering aan de volgende zaken:
 - a. Voer zo snel als redelijkerwijs mogelijk is een herinspectie uit op houten masten die langer dan 2,5 jaar geleden zijn gekeurd.

b. Controleer op korte termijn alle communautaire binnenvaartcertificaten van zeilende passagiersschepen op de correcte toepassing van de overgangsbepalingen.

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd.

Reacties van de keuringsinstanties

De Onderzoeksraad heeft van de drie keuringsinstanties, te weten (1) Nederlands Bureau Keuringen Binnenvaart (NBKB); (2) Register Holland (RH) en (3) Bureau Scheepvaartcertificering (BSC) schriftelijke reacties op de aanbeveling ontvangen.

Allereerst moet worden opgemerkt dat Keuringsinstantie BSC is opgericht in juli 2016 en in de periode voorafgaand aan het ongeval met de Amicitia geen inspectiewerkzaamheden verrichtte. Wel stelt BSC de problematiek die ten grondslag ligt aan de aanbeveling te herkennen en hier alert op te zijn bij de keuringen.

De drie keuringsinstanties geven in hun reactie aan dat zij geen herinspecties hebben kunnen uitvoeren op houten masten die langer dan 2,5 jaar geleden zijn gekeurd. BSC en NBKB voeren als reden hiervoor aan dat zij tot de zomer van 2016 nooit een mastkeuring hebben uitgevoerd, waardoor van herinspectie door hen geen sprake kan zijn. Zowel NBKB als RH vermelden dat er geen (centrale) registratie bestaat van de uitgevoerde keuringen en looptijden van de certificaten die zijn afgegeven. Hierdoor is het onduidelijk of een (her)inspectie van houten masten al dan niet heeft plaatsgevonden, aldus de keuringsinstanties.

NBKB en RH hebben diverse maatregelen getroffen om de kwaliteit van de inspecties van houten masten te verbeteren. Zo heeft NBKB een procedure van controle van door mastkeurders uitgevoerde werkzaamheden opgesteld, waarmee NBKB controleert of de inspecties naar behoren zijn uitgevoerd. RH geeft aan nu altijd inspecties van tuigages met een kraan met personenbakje of hoogwerker uit te voeren. Beide instanties hebben bijeenkomsten georganiseerd om de deskundigheid van de inspecteurs te bevorderen.

Ten aanzien van de correcte toepassing van de overgangsbepalingen (aanbeveling 2.b) plaatsen de drie keuringsinstanties verschillende opmerkingen. NBKB stelt dat hij er, mede naar aanleiding van een instructie van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), vanuit ging dat alle items bij deze categorie schepen onder de overgangsbepalingen konden vallen. Naar aanleiding van het onderzoek van de Raad is dit – ook door de ILT – aangepast en voert NBKB bij hercertificering altijd een hernieuwde analyse uit van de overgangsbepalingen.

Ook RH erkent dat de zogenoemde afwijkingenlijsten opgeschoond dienen te worden, omdat in het verleden soms de gehele lijst werd opgenomen in het certificaat. Daartoe is volgens RH wel een onderzoek aan boord van het schip nodig. RH stelt dat de opschoning voornamelijk een administratieve handeling is en derhalve niet van invloed is op de veiligheid van het schip. RH licht deze stelling niet nader toe.

Ten slotte merkt BSC op dat in de praktijk niet alle mogelijke afwijkingen te toetsen zijn. Volgens BSC valt bijvoorbeeld de minimale doorsnede van kabels van 1,5 mm² in een bestaande elektrische installatie aan boord van een schip niet te controleren. Dergelijke mogelijke afwijkingen worden dientengevolge automatisch op de afwijkingenlijst geplaatst, aldus BSC.

Analyse van de opvolging van aanbeveling 2

Met aanbeveling 2.a beoogde de Raad de situatie te herstellen waarin ten onrechte een mastcertificaat voor een periode van 6 jaar werd uitgegeven, terwijl zo'n certificaat wettelijk gezien slechts 2,5 jaar geldig is en ernstige houtrot zich binnen 4 jaar kan voordoen. Hierdoor kan, zoals ook het geval was bij de Amicitia, een situatie van schijnveiligheid ontstaan.

De Raad constateert dat de drie keuringsinstanties geen herinspecties hebben uitgevoerd op houten masten die langer dan 2,5 jaar geleden zijn gekeurd. BSC en NBKB voeren als reden hiervoor aan dat zij tot de zomer van 2016 nooit een mastkeuring hebben uitgevoerd, waardoor van herinspectie door hen geen sprake kan zijn. RH (evenals NBKB) wijst op het ontbreken van een centrale database waarin de afloopdata van de certificaten wordt bijgehouden, waardoor er geen zicht is op te herinspecteren masten. De Raad vindt het opmerkelijk dat RH kennelijk zelf ook geen administratie bijhoudt van de mastcertificaten die door RH zijn uitgegeven. RH had in dat geval immers de eigenaren van die schepen kunnen informeren over de risico's van een certificaat waarop ten onrechte een te lange geldigheidstermijn is vermeld.

In zijn onderzoek stelde de Raad vast dat bij de afgifte van het communautair binnenvaartcertificaat voor historische zeilschepen regelmatig alle 329 mogelijke overgangsbepalingen van toepassing werden verklaard, terwijl dit alleen mag als per bepaling wordt vastgesteld dat het van toepassing verklaren ervan geen klaarblijkelijk gevaar oplevert. Aanbeveling 2.b is erop gericht deze tekortkoming te repareren. De drie keuringsinstanties onderkennen in hun reactie dat in het verleden niet op correcte wijze werd omgegaan met de uitzonderingsbepalingen, doordat deze soms in het geheel van toepassing werden verklaard zonder toetsing op veiligheidsaspecten. De instanties geven aan dat zij de correcte toepassing van de overgangsbepalingen tijdens inspecties nu (wel) controleren en de afwijkingenlijsten waar van toepassing opschonen.

In dat licht verbaast de Raad zich over de opmerking van RH, waaruit blijkt dat RH enerzijds de problematiek van het volledig van toepassing verklaren van alle uitzonderingsbepalingen bevestigt en erkent, terwijl anderzijds wordt aangevoerd dat het opschonen van de lijsten met uitzonderingsbepalingen voornamelijk een administratieve handeling betreft die geen invloed zou hebben op de veiligheid van het schip. Daarmee gaat RH voorbij aan het feit dat het onderzoek aan boord van het schip een inhoudelijke toets betreft, waarbij een uitzonderingsbepaling alleen mag worden toegepast wanneer wordt beoordeeld dat dit geen klaarblijkelijk gevaar oplevert. Het doel van de overgangsbepalingen is immers dat bestaande schepen op termijn gaan voldoen aan nieuwe eisen die betrekking hebben op de meest recente (veiligheids)inzichten. Door dit af te doen als een administratieve handeling miskent RH de veiligheidsgedachte die erin besloten is.

Conclusie over opvolging

Uit de reacties van de drie keuringsinstanties blijkt dat zij aanbeveling 2 niet volledig hebben opgevolgd. De instanties geven aan dat zij de kwaliteit van de keuringen hebben verbeterd en dat zij de geldigheidsduur van mastcertificaten, alsmede het gebruik van uitzonderingsbepalingen, nu correct toepassen. Uit de reacties blijkt echter eveneens dat er geen herinspecties zijn uitgevoerd op houten masten die langer dan 2,5 jaar geleden zijn gekeurd. Naar het oordeel van de Raad had

met name RH meer kunnen doen om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het correct toepassen van de wet.

De Onderzoeksraad concludeert dat de door hem geconstateerde veiligheidstekorten niet zijn weggenomen door reeds uitgegeven certificaten opnieuw te controleren, maar dat de drie keuringsinstanties wel hun werkwijzen hebben aangepast. Daarmee is de kans dat de geconstateerde veiligheidstekorten opnieuw zullen optreden, verkleind.

Aanbeveling 3

Aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

3. Beraad u over de invulling van het tweedelijns toezicht en maak de risico-afweging ten aanzien van de bruine vloot expliciet.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd.

Reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Bij brief van 25 januari 2018 reageerde de minister van Infrastructuur en Waterstaat mede namens de ILT en de minister van Economische Zaken op aanbevelingen 3 en 4. Ten aanzien van aanbeveling 3 stelt de minister dat het ongeluk met de Amicitia aanleiding is geweest om het bestaande toezicht op keuringsinstanties te bezien. Dit sluit aan bij een prioriteit van de ILT in brede zin om de relatie met certificerende instellingen te verbeteren en versterken. Daarbij wordt ook bekeken hoe de ILT en de certificerende instellingen zich tot elkaar verhouden. Voor wat betreft het expliciet maken van de risico-afweging ten aanzien van de bruine vloot schrijft de minister dat de risicoanalyse historische zeilvaart in 2017 is geactualiseerd, en dat het toezicht op basis van deze nieuwe risico-inschatting in 2018 nader zal worden vormgegeven.

In reactie op een verzoek van de Raad aan de ILT om een laatste stand van zaken ten aanzien van de opvolging van deze aanbeveling, meldt de ILT dat zij eind 2018 heeft beoordeeld of inspecteurs van de keuringsinstanties hun inspecties conform de juiste procedures uitvoeren. Tevens heeft de ILT onderzocht hoe de keuringsinstanties hun mindset en processen hebben aangepast na het ongeval met de Amicitia. Op basis hiervan concludeert de ILT dat bij de uitvoering van inspecties verbeteringen zijn ingezet en dat de mast- en tuigagekeuringen op een goede manier worden uitgevoerd. Echter, het document ten aanzien van het tweedelijns toezicht op de bruine vloot, waarin onder meer wordt ingegaan op de gedane toezeggingen aan de Raad, is nog niet beschikbaar. De ILT verwacht dit document op korte termijn gereed te hebben.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is voor een groot deel opgevolgd. De risicoanalyse historische zeilvaart is opgesteld en op 4 juni 2018 gepubliceerd. Daarnaast is op 18 september 2018 het Meerjarenplan 2019-2023 gepubliceerd, waarin onder meer wordt beschreven hoe de ILT doorgaat met de professionalisering van haar optreden binnen de stelsels, waarbij marktpartijen in mandaat de publieke taak van vergunningverlening uitvoeren. De Raad spoort de ILT aan om het tweedelijns toezicht op basis van de risico-afweging ten aanzien van de bruine vloot snel in te vullen.

Aanbeveling 4

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) en de Minister van Economische Zaken (EZ):

4. Zorg voor structurele afstemming tussen de Raad voor Accreditatie en de Inspectie Leefomgeving en Transport en beraad u gezamenlijk op de rolverdeling.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd.

Reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister stelt in haar reactie dat onderling contact en goede afspraken de Raad voor Accreditatie (RvA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kunnen helpen bij het uitvoeren van hun specifieke rollen. Om de samenwerking te verbeteren, zijn hiertoe op directieniveau afspraken gemaakt. Zo is een structureel overleg opgezet tussen de ILT en de RvA, wordt een informatieprotocol opgesteld, wordt het accreditatieprotocol herzien, en zullen inspecteurs van de ILT meelopen bij een beoordeling door de RvA om meer zicht te krijgen op de werkwijze van de RvA.

In reactie op een verzoek van de Raad aan de ILT om een laatste stand van zaken ten aanzien van de opvolging van deze aanbeveling, meldt de ILT dat begin oktober 2018 een eerste mini-conferentie heeft plaatsgevonden over de rolverdeling tussen beide instanties. Tevens vinden in 2019 bijeenkomsten plaats waarin de rolverdeling nader beschouwd en uitgewerkt zal worden.

Conclusie over opvolging

De Raad concludeert dat de aanbeveling wordt opgevolgd.

3. Tot slot

Naar aanleiding van een recent dodelijk ongeval veroorzaakt door een verrotte houten mast op een scheepswerf in Zaandam stelt de Raad dat het risico op houtrot in scheepsmasten van de bruine vloot nog steeds groot is. Op 20 maart 2019 werd bij een mastinspectie een houten mast gestreken met behulp van een walkraan. Tijdens het strijken van de mast brak de steng plotseling af. Een medewerker van de werf werd daarbij dodelijk geraakt. Het bovendeel van de mast bleek aangetast door houtrot.

De Raad roept de partijen in de bruinevlootsector op om deze veiligheidsrisico's in acht te nemen. De huidige wijze van inspectie biedt geen garantie dat de mast tot het einde van de geldigheidsduur van een keuringscertificaat veilig blijft. De Raad wijst op de mogelijkheid om bij inspecties gebruik te maken van technieken als röntgenscans, waarmee eventuele houtrot kan worden opgespoord die bij visuele inspectie onopgemerkt blijft. Exploitanten en beheerders van historische zeilschepen dragen daarbij ook zelf verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun schip en kunnen zich niet verlaten op enkel de wettelijke voorgeschreven keuringen.